Deutscher Bundestag **Drucksache 16/6102**

16. Wahlperiode 20. 07. 2007

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/5991 –

Die praktische Umsetzung der Aufnahme der Fingerabdruckdaten in die Reisepässe

Vorbemerkung der Fragesteller

Auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 hat der Deutsche Bundestag mit dem Gesetz zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften (Bundestagsdrucksache 16/4138) am 24. Mai 2007 die Gesetzänderungen zur Aufnahme digitaler Fingerabdruckdaten in die elektronischen Reisepässe beschlossen. Ab 1. November 2007 sollen die Abdrücke beider Zeigefinger in den Reisepässen elektronisch erfasst werden.

Die Bundesdruckerei ist beauftragt, die Einführung der Reisepässe zu organisieren und eine termingerechte Einrichtung der benötigten Technik sicherzustellen.

Hierzu wurde im April 2006 die Anschaffung von 22 000 Fingerabdruckscannern ausgeschrieben. Die Geräte zur Erfassung der biometrischen Daten der beiden Zeigefinger sollen in mehr als 5 500 Behörden in Deutschland installiert werden. Die erfassten biometrischen Daten der beiden Zeigefinger sollen sodann auf die RFID-Chips in den Reisepässen implementiert werden.

Das Bundesministerium des Innern setzt den kommunalen Verwaltungskostenanteil auf 14,37 Euro pro Pass fest. Ein vom Deutschen Städte- und Gemeindetag in Auftrag gegebenes Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Gemeinschaftsmanagement (KGST) kommt zu dem Ergebnis, dass für die neuen elektronischen Pässe ohne die zusätzlichen Fingerabdrücke ein kommunaler Verwaltungskostenanteil von 23,86 Euro kostendeckend wäre. Der kommunale Verwaltungskostenanteil ist danach generell schon aktuell nicht kostendeckend. Mit Einführung der Abnahme der Fingerabdruckdaten wird sich die Deckungslücke verstärken.

Der Oberbürgermeister von Passau errechnete auf der Grundlage der vom Bayerischen Staatsministerium für Finanzen veröffentlichten Zahlen zu den Personalvollkosten, dass für einen Reisepass für Personen über 26 Jahren bei einer Passgebühr von 59 Euro bisher 54,29 und bei Einführung der Aufnahme der Fingerabdruckdaten in die Reisepässe 59,97 Euro an Kosten für die Stadtverwaltung entstünden. Bei Reisepässen für Personen unter 26 Jahren beträgt die Passgebühr 37,50 Euro, die bisherigen Kosten 46,99 Euro und die zukünftigen

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 19. Juli 2007 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Kosten 52,66 Euro. Der so genannte Expresspass für Personen über 26 Jahren wird gegen eine Gebühr von 91 Euro ausgestellt bei bisherigen Kosten von 81,96 Euro und zukünftigen Kosten von 87,64 Euro, bei Personen unter 26 Jahren für 69,50 Euro bei bisherigen Kosten von 74,66 Euro und zukünftigen Kosten von 80,33 Euro. Bei den zusätzlichen Kosten für die Aufnahme der Fingerabdrücke handelt es sich nach Auskunft der Stadt Landshut, die an einem bundesweiten Pilottest teilnimmt, ausschließlich um Kosten, die durch rund 10 Minuten längere Bearbeitungszeiten bei der Passantragsstellung verursacht sind. Längere Bearbeitungszeiten aufgrund eines zusätzlichen Informationsbedürfnisses der Bürger sind dabei nicht berücksichtigt. Die Kosten für die Ausstellung der Reisepässe werden danach nicht mehr wie bisher zu ca. 100 Prozent, sondern zukünftig nur noch zu 92 Prozent durch die Passgebühren gedeckt. Die Oberbürgermeisterin von Mülheim an der Ruhr geht von einer Unterdeckung von durchschnittlich 9,49 Euro pro ausgestelltem Reisepass aus.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Fingerabdruckscanner sind Teil des Beantragungsprozesses und damit Teil des einheitlichen, übergreifenden Sicherheitsverbundes bei der Herstellung von ePässen. Aus diesem Grund wurde die Bundesdruckerei GmbH auf Grundlage der bestehenden Rahmenvereinbarung beauftragt, die Passbehörden mit Fingerabdruckscannern auszustatten.

Das Bundesministerium des Innern hat sich gegenüber der Bundesdruckerei GmbH vorbehalten, in jedem Einzelfall zu entscheiden, ob allgemeine oder sicherheitspolitische Bedenken gegen den Einsatz bestimmter Geräte bestehen. Darüber hinaus ist die Bundesdruckerei GmbH bei der Auswahl der Fingerabdruckscanner an eine Technische Richtlinie gebunden, sog. Technische Richtlinie zur Produktionsdatenerfassung, -qualitätsprüfung und -übermittlung für Pässe (TR-PDÜ). Diese Technische Richtlinie regelt u. a. die technischen Anforderungen an die Fingerabdruckscanner, die ab dem 1. November 2007 in den Passbehörden zum Einsatz kommen. Diese Richtlinie wird als Anlage zur Passdatenerfassungs- und Übermittlungsverordnung (PassDEÜV) voraussichtlich zum 1. November 2007 rechtsverbindlich. Die PassDEÜV sieht auch vor, dass die Einhaltung der Anforderungen vom Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu prüfen und durch einen sog. Konformitätsbescheid festzustellen ist.

Das bedeutet für die Bundesdruckerei GmbH, dass sie nur Fingerabdruckscanner in den Passbehörden einsetzen kann, die den technischen Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen und bei denen die Einhaltung der genannten Anforderungen vom BSI zuvor festgestellt wurde.

1. Wann genau hat die qualitative Bewertung der verschiedenen zur Auswahl stehenden Fingerprintscanner stattgefunden?

Die in der Vorbemerkung angesprochenen Konformitätsbescheide hat das BSI für die von der Bundesdruckerei GmbH für den Einsatz in den Passbehörden vorgesehenen Fingerabdruckscanner der Firmen Cross Match Technologies GmbH und DERMALOG Identification Systems GmbH am 21. Dezember 2006 bzw. am 16. Januar 2007 erteilt. Das Bundesministerium des Innern hatte daraufhin mit Schreiben vom 22. Dezember 2006 bzw. vom 29. Januar 2007 der Bundesdruckerei GmbH mitgeteilt, dass keine Bedenken gegen den Einsatz der Fingerabdruckscanner von Cross Match und von DERMALOG bestehen.

2. Von wem wurde die Evaluation durchgeführt, welche Empfehlungen hinsichtlich der zu beschaffenden 22 000 Geräte wurde an die Bundesdruckerei

abgegeben und welche Verbindlichkeit hatten diese Ergebnisse hinsichtlich der Umsetzung des im Rahmenvertrag mit dem Bundesministerium des Innern definierten Auftrags?

3. Wann und in welcher Form hat sich die Bundesregierung über die Ergebnisse der Evaluation und die Fortschritte bei der Umsetzung des erteilten Auftrags informieren lassen?

Siehe Vorbemerkung

4. In welcher Form kontrolliert die Bundesregierung die Fortschritte bei der Erfüllung des mit der Bundesdruckerei geschlossen Rahmenvertrages zur Einführung des e-Passes in Deutschland?

Alle organisatorischen und technischen Vorgaben sind zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Bundesdruckerei GmbH in Lastenheften verbindlich geregelt. Die Planungen und Fortschritte der Bundesdruckerei GmbH werden durch das Bundesministerium des Innern mit Unterstützung des Bundeskriminalamtes und des BSI in regelmäßigen Abständen in Gesprächsrunden sowie anhand von schriftlichen Berichten überprüft und protokolliert.

Im Rahmen eines Feldtests, der von März bis Juni 2007 in ausgewählten Passbehörden stattgefunden hat, konnte die Bundesdruckerei GmbH die technische Funktionalität der Systeme und Komponenten, die ab November 2007 in allen Passbehörden zur Erfassung, Qualitätsprüfung und Übermittlung der Antragsdaten zum Einsatz kommen sollen, belegen. Darüber hinaus hat die Bundesdruckerei GmbH bis zum 1. November 2007 für diese Komponenten und Systeme Konformitätsbescheide beim BSI einzuholen, mit denen nachzuweisen ist, dass sie den Vorgaben der Passdatenerfassungs- und -übermittlungsverordnung (PassDEÜV) entsprechen.

5. Wie viele Geräte und von welchen Herstellern wurden bis dato von der Bundesdruckerei bestellt?

Die Bundesdruckerei GmbH hat insgesamt 18 000 Fingerabdruckscanner der Firmen Cross Match Technologies GmbH und DERMALOG Identification Systems GmbH beschafft.

6. Wurden auch Geräte bestellt, die in der ursprünglich von der Bundesdruckerei durchgeführten Evaluation nicht zu den empfohlenen Geräten gehörten?

Nein. Die Bundesdruckerei GmbH hat nur die oben genannten Geräte bestellt, also Geräte die eine Konformitätserklärung des BSI besitzen (vgl. Antwort zu Frage 1).

7. Falls ja, was waren die Gründe für die nachträgliche Einbeziehung dieser Geräte?

Entfällt

8. Wie viele Geräte wurden von der Bundesdruckerei bislang in Auftrag gegeben?

Siehe Antwort zu Frage 5.

9. Wie sieht der Zeitplan der Bundesregierung bezüglich der Einführung der Fingerabdruckscanner aus?

Die Bundesdruckerei GmbH hat die Fingerabdruckscanner nach Abschluss der Konformitätsverfahren beschafft. Die Geräte werden nach Aussage der Bundesdruckerei GmbH bis Mitte Juli an alle Passbehörden ausgeliefert. Damit bleibt den Passbehörden ausreichend Zeit, um die Scanner an allen Arbeitsplätzen zu installieren und vor Ort zu testen.

10. Zu welchem Zeitpunkt werden sämtliche Fingerabdruckscanner bestellt und alle Passbehörden mit diesen Geräten ausgestattet sein?

11. Werden zum 1. November 2007 sämtliche 22 000 Fingerabdruckscanner den Passbehörden installiert sein?

Siehe Antwort zu Frage 9.

12. Ist der Bundesregierung bekannt, wie sichergestellt wird, dass am 1. November 2007 sämtliche Mitarbeiter der Passbehörden in der Lage sind, mit den Geräten und der Software zur Aufnahme der Fingerabdruckdaten umzugehen, und wie will die Bundesregierung dabei Unterstützung leisten?

Das Bundesministerium des Innern wird an alle Mitarbeiter von Passbehörden ein Schulungshandbuch verteilen, in dem Verfahren und Einzelheiten der Fingerabdruckerfassung dargestellt sind. Darüber hinaus wird das Bundesministerium des Innern in Zusammenarbeit mit den Ländern und der Bundesdruckerei GmbH flächendeckend Informationsveranstaltungen durchführen, in denen Passbehörden über Details der bevorstehende Einführung der Fingerabdrücke und über die Änderungen des Passgesetzes informiert werden. Weiterhin wird das Bundesministerium des Innern eine allgemeine Broschüre zur Einführung der elektronischen Reisepässe (ePässe) zur Verteilung in den Passbehörden und für die Allgemeinheit herausgeben und den Internetauftritt zum Thema „ePass“ erweitern.

13. Trifft es zu, dass gegen den Geschäftsführer eines der von der Bundesdruckerei beauftragten Unternehmen ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Korruption anhängig ist?

Auskünfte über staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren geben nur die jeweils zuständigen Staatsanwaltschaften.

14. Falls ja, war der Bundesregierung dieser Sachverhalt bei Vergabe des Auftrags durch die Bundesdruckerei bekannt und sieht die Bundesregierung gegenüber der Bundesdruckerei oder im Übrigen Handlungsbedarf, um zur Aufklärung des Sachverhalts beizutragen?

Das Bundesministerium des Innern hat, wie in der Antwort zu Frage 1 dargestellt, der Bundesdruckerei GmbH am 29. Januar 2007 mitgeteilt, dass keine Bedenken gegen den Einsatz der Fingerabdruckscanner der beiden Unternehmen bestehen. Erkenntnisse über staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen Geschäftsführer der Unternehmen lagen dem Bundesministerium des Innern nicht vor. Die Bundesregierung sieht derzeit keinen Handlungsbedarf.

15. Hat die Bundesregierung Kenntnis davon, dass die Vereinigten Staaten von Amerika planen, ab dem 31. Dezember 2007 an allen Botschaften von der derzeitigen Praxis abzurücken und anstelle der Abdrücke der beiden Zeigefinger künftig bei der Beantragung eines Visums zur Einreise in die USA die elektronischen Abdrücke aller zehn Finger prüfen zu wollen?

Deutsche Staatsangehörige benötigen unter dem so genannten Visa Waiver Program kein Visum zur Einreise in die USA, wenn sie als Tourist oder geschäftlich im Regelfall bis zu einer Dauer von neunzig Tagen in die USA und mit einer regulären Fluglinie oder Schifffahrtsgesellschaft einreisen. Hierbei müssen sie ein Rückflugticket, gültig für den Zeitraum von max. 90 Tagen ab der ersten Einreise in die USA, und einen gültigen regulären Reisepass vorweisen können (Kinderreisepässe und Vorläufige Reisepässe sind von der Visafreiheit ausgenommen).

Unabhängig hiervon werden bei der Einreise die Fingerabdrücke von in die USA Einreisenden nach dem US-Visit Programm erfasst. Wird ein Visum benötigt, da die oben genannten Voraussetzungen nicht vorliegen, erfolgt die Fingerabdruckerfassung bereits bei der Visumbeantragung in den Botschaften bzw. Konsulaten der Vereinigten Staaten von Amerika. Die Vorbereitungen zum Übergang auf die Erfassung von 10 Fingerabdrücken im Rahmen des US-Visit Programms anstelle von bisher 2 Fingerabdrücken bei der Einreise in die USA laufen bereits seit längerer Zeit. Noch 2007 soll mit der Installation der ersten Geräte zur Erfassung von 10 Fingerabdrücken begonnen werden, sobald die rechtlichen Grundlagen hierfür geschaffen worden sind.

16. Sieht die Bundesregierung die bei der Entscheidung zur Aufnahme der Fingerabdruckdaten in die Reisepässe maßgebliche Zielsetzung der Gewährleistung der Visafreiheit für die Bundesbürger bei der Einreise in die USA durch die Umstellung der amerikanischen Visa-Einreiseanforderungen von den Daten der beiden Zeigefinger auf die Daten aller zehn Finger bei Veränderungen der aktuellen amerikanischen Vorschriften mittel- und langfristig in Gefahr?

Die Einführung der Fingerabdrücke in die europäischen Reisepässe erfolgt unabhängig vom US-Visit und Visa Waiver Programm der USA und hat die Verbesserung der Sicherheit im Reiseverkehr zum Ziel. Die Einführung der Biometrie im ePass und anderen Personaldokumenten soll die Identitätsüberprüfung von Reisenden deutlich verbessern. Der Chip im ePass ist eine zusätzliche Hürde für Fälscher, und die biometrischen Merkmale können zukünftig maschinell geprüft werden. Damit ist eindeutig feststellbar, ob Pass und Person wirklich zusammen gehören.

Änderungen bei den Voraussetzungen zur Einreise in oder zur Erteilung eines Visums für die USA haben hierauf keine Auswirkungen.

17. Inwieweit erwägt die Bundesregierung die Aufnahme der Fingerabdruckdaten aller zehn Finger in die Reisepässe zum einen generell und zum anderen, um die Visafreiheit für USA-Reisen der Bundesbürger zukünftig zu gewährleisten und wie würde die Bundesregierung einem derartigen Begehren der US-Regierung gegenüberstehen?

Derzeit erwägt die Bundesregierung keine Aufnahme aller 10 Fingerabdrücke in den elektronischen Reisepass. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

18. Welche Rückschlüsse zieht die Bundesregierung aus den Ergebnissen der testweisen Aufnahme der Fingerabdruckdaten, die in verschiedenen Städten durchgeführt wurden?

Die Auswertung des Feldtests, der am 30. Juni 2007 beendet wurde, ist noch nicht abgeschlossen. Der Abschlussbericht wird Ende August vorliegen. Erst nach Vorlage des Berichts können Rückschlüsse gezogen werden. Die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems und die Akzeptanz sowohl bei den Behörden als auch bei den Bürgerinnen und Bürgern kann jedoch bereits jetzt bestätigt werden.

19. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den von den kommunalen Haushalten zu tragenden Mehraufwand für die Implementierung der Fingerabdrücke gegenüber der aktuellen Situation ein?

Die Bundesdruckerei GmbH stellt den Passbehörden die Fingerabdruckscanner und die für die Erfassung und Qualitätssicherung der Fingerabdrücke erforderlichen Softwaremodule kostenlos im Rahmen der bestehenden Beauftragung über die Herstellung und Lieferung von ePässen zur Verfügung. Insoweit fallen also keinen Kosten in den Passbehörden an.

Mehraufwendungen können den kommunalen Haushalten durch die Anpassung der IT-Infrastruktur, insbesondere im Hinblick auf die Einführung eines durchgängig elektronischen Passantragsverfahrens entstehen, wie z. B. durch einen eventuell notwendigen Erwerb eines Einwohnerverfahrens oder die Aufrüstung der Arbeitsplatz-PCs. Diese allgemeinen Aufwendungen, die aufgrund der heterogenen IT-Strukturen in den Passbehörden nicht beziffert werden können, werden vom Bund nicht gedeckt.

Darüber hinaus haben die Feldtests zur Aufnahme der Fingerabdrücke gezeigt, dass sich die Dauer eines Antrags um durchschnittlich zweieinhalb Minuten verlängert.

20. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Berechnungen des Oberbürgermeisters von Passau, wonach die Kosten für die Erstellung der Reisepässe bei Einführung der Abnahme der Fingerabdruckdaten nur zu 92 Prozent von den Passgebühren gedeckt sind?

Die Berechnungen aus Passau und Mülheim an der Ruhr liegen dem Bundesministerium des Innern nicht vor und entziehen sich daher einer kurzfristigen Bewertung.

Aus Sicht der Bundesregierung ist die vom Deutschen Städtetag angeführte Unterdeckung der bei den Städten und Gemeinden entstehenden Kosten im Rahmen der Passbeantragung und -ausgabe nicht nachvollziehbar. Die bestehende Verwaltungskostenpauschale wird als ausreichend angesehen und bedarf keiner Änderung.

Auch eine vom Bundesministerium des Innern durchgeführte Umfrage zu den Verwaltungskosten in den Ländern vermittelt ein sehr unterschiedliches Bild (zwischen 5,76 Euro und 22,37 Euro). Diese völlig unterschiedlichen Werte machen die Definition eines exakten, repräsentativen Mittelwertes für einen bundeseinheitlichen gemeindlichen Gebührenanteil in der Passgebühr unmöglich.

Die Bundesregierung weist aber auch darauf hin, dass die Länder aufgrund der neuen Verfassungsrechtslage die Möglichkeit haben, die Passgebühren selbst festzulegen.

21. Inwieweit hält die Bundesregierung es für gerechtfertigt, bei den Passgebühren für den „Expresspass“ für Personen über 26 Jahren eine Gebühr zu verlangen, welche die Erstellungskosten übersteigt, während im Übrigen alle Passgebühren unter den Erstellungsgebühren liegen?

Siehe Antwort zu Frage 20.

Im Übrigen gilt für die Passgebühr das Äquivalenzprinzip, da Kostendeckung im Passgesetz nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist. Das Äquivalenzprinzip beinhaltet, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen der Gebühr und dem Wert der besonderen Leistung für den Empfänger bestehen muss. Es fordert nicht, dass die Summe der für eine bestimmte Art von Amtshandlungen erhobenen Gebühren nicht höher ist als die Aufwendungen der Behörde für diese Art von Amtshandlungen. Eine Belastung der Allgemeinheit mit Kosten ist jedoch zu vermeiden.

22. Inwieweit sollen zukünftig die durch die Implementierung der Fingerabdruckdaten entstehenden zusätzlichen Belastungen der kommunalen Haushalte vom Bund ausgeglichen werden?

Siehe Antworten zu Fragen 19 und 20.

23. Für welchen Zeitpunkt plant die Bundesregierung eine Evaluation der tatsächlichen Kosten für die Kommunen und der Datensicherheit für die Bürger nach Einführung der Abnahme der Fingerabdruckdaten?

Wie in Antwort zu Frage 19 ausgeführt werden die bestehenden Verwaltungskostenpauschalen zurzeit als ausreichend angesehen und bedürfen daher keiner Änderung.

Im Rahmen der Anhörung zum Passgesetz durch den Bundestagsinnenausschuss am 23. Mai 2007 haben Experten (insbesondere der Präsident des Bundeskriminalamtes und der Vertreter des BSI) erklärt, dass die Datensicherheit vor Einführung ausführlich geprüft wurde sowie – auf Dauer – als angemessen und im Einklang mit den internationalen Anforderungen bewertet wird.

Die Bundesregierung sieht gegenwärtig mit Blick auf die Datensicherheit keinen Handlungsbedarf und wird die weitere Entwicklung verfolgen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333